

요약 및 정책건의

1 연구개요

○ 연구의 배경과 목적

- 2013년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정됨에 따라 우리나라와 서울의 도시재생은 새로운 국면을 맞이하고 있음.
- 지난 40여 년간 민간 주도의 철거재개발사업을 통해 물리적 환경만을 정비해오던 정책에서 '도시재생(urban regeneration)'으로 정책의 패러다임을 전환하는 계기가 됨.
- 이 연구는 새로 제정된 도시재생특별법의 취지와 주요내용을 파악하여 서울시 차원의 대응과제와 방향을 설정하고, 향후 과제를 제시하는 데 목적이 있음.

○ 연구의 범위와 방법

- 이 연구는 2장에서 도시재생특별법의 제정 취지와 주요내용, 법 제정의 의미와 한계를 살펴보고, 3장에서 서울시 차원의 대응과제와 방향을 제안하였으며, 4장에서 결론 및 정책건의로 마무리함.
- 연구는 도시재생특별법안과 지난 7월 발표된 시행령(안)을 대상으로 진행되었으며, 문헌조사, 전문가 인터뷰 및 심층의견조사(10명), 부산시 사례 등을 조사·분석함.

2 특별법의 주요내용과 한계

○ 지향점과 주요내용

- 도시재생특별법은 '장소 중심의 종합적 재생', '주민 중심의 재생', '정부의 패키지 지원'을 지향하며, 기존의 민간에 의한 물리적 정비사업과 달리, 도시재생사업에 대한 공공의 역할과 지원체계에 중점을 두고 있음.



그림 1 도시재생특별법의 주요 지향점

- 특별법은 총 6개 장, 34개 조항으로 구성됨. 법의 내용은 크게 ① 도시재생의 정의와 국가의 책무, ② 도시재생 추진체계(중앙 및 지방정부의 전담조직과 지원기구), ③ 도시재생 계획체계(도시재생전략계획 및 활성화계획), ④ 도시재생 지원체계(지원 및 특별회계, 특례조치와 선도지역) 등으로 구분되어 있으며, 세부 내용은 다음과 같음.

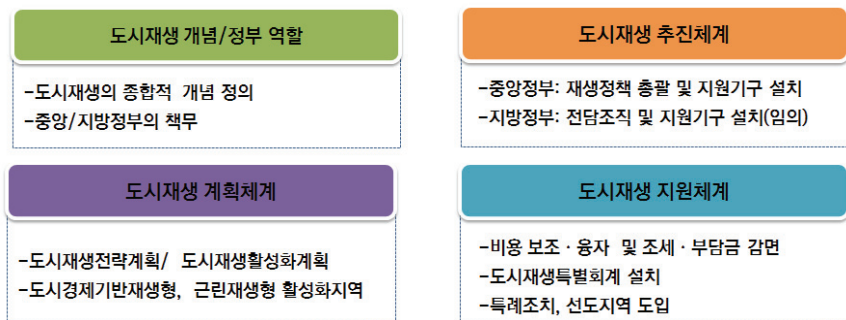


그림 2 도시재생특별법의 주요내용

- 첫째, 특별법은 도시재생을 ‘경제적·사회적·물리적·환경적’ 측면을 고려하는 종합적 재생으로 정의하고 국가와 지방정부의 역할을 강조함으로써, 민간 주도하에 물리적 환경정비 위주로 추진되던 기존 정비정책의 한계를 극복하고자 함.
- 둘째, 특별법은 도시재생에 대한 공공의 역할과 지원을 위해 중앙 및 지방정부가 심의기구와 전담 및 지원조직을 설치하도록 하고 있음. 이에 따라 중앙정부는 도시재생특별위원회, 도시재생기획단, 도시재생지원기구 등을 의무적으로 설치해야 하며, 지방정부는 여건에 따라 임의로 설치할 수 있음.

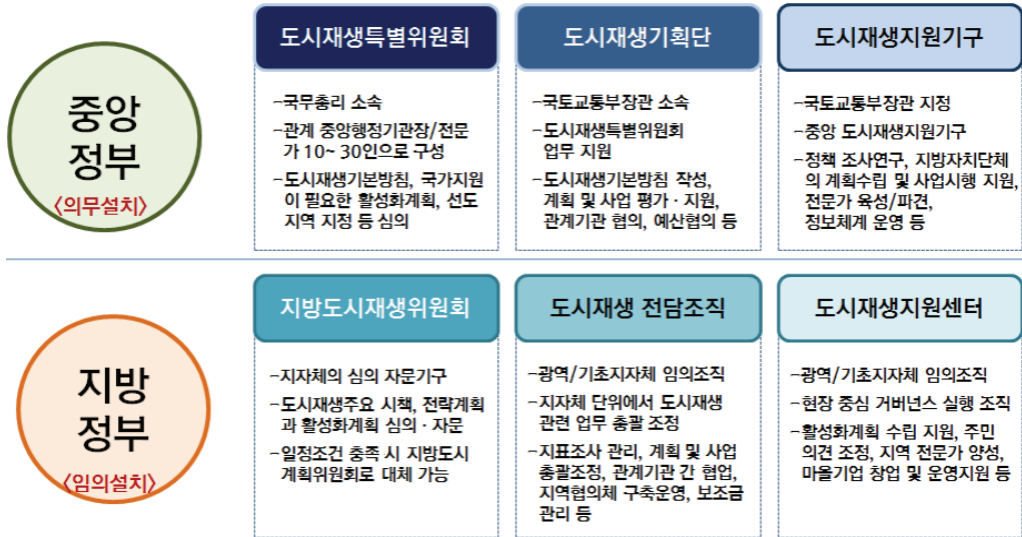


그림 3 도시재생 추진체계

- 셋째, 도시재생계획은 지방자치단체의 장기적인 도시재생전략을 담은 ‘도시재생전략계획’과 실행계획 성격인 ‘도시재생활성화계획’으로 구성됨. 도시재생전략계획은 도시기본계획의 하위계획으로, 해당 도시의 재생정책 방향과 전략을 설정하고, 도시재생활성화지역을 설정하기 위한 계획임. 한편, 도시재생활성화계획은 ‘도시경제기반형’과 ‘근린재생형’으로 구분되며, ‘인구 감소’, ‘사업체 감소’, ‘건축물 노후도’의 세 가지 조건 중 2개 이상에 해당하는 지역에 지정하여 수립할 수 있음.
- 넷째, 국가 또는 지방자치단체는 도시재생사업을 지원하기 위해 조세를 감면·미부과하거나, 비용을 보조·융자할 수 있음. 또한 국·공유지 처분과 사업 촉진을 위한 건축규제 완화 등의 특례조치가 적용됨.
- 다섯째, 국토교통부장관은 도시재생이 시급하거나 파급효과가 큰 지역을 ‘도시재생선도지역’으로 지정하여 도시재생전략계획 수립 여부와 관계없이 우선적으로 예산과 인력을 지원하여 사업을 추진할 수 있음.

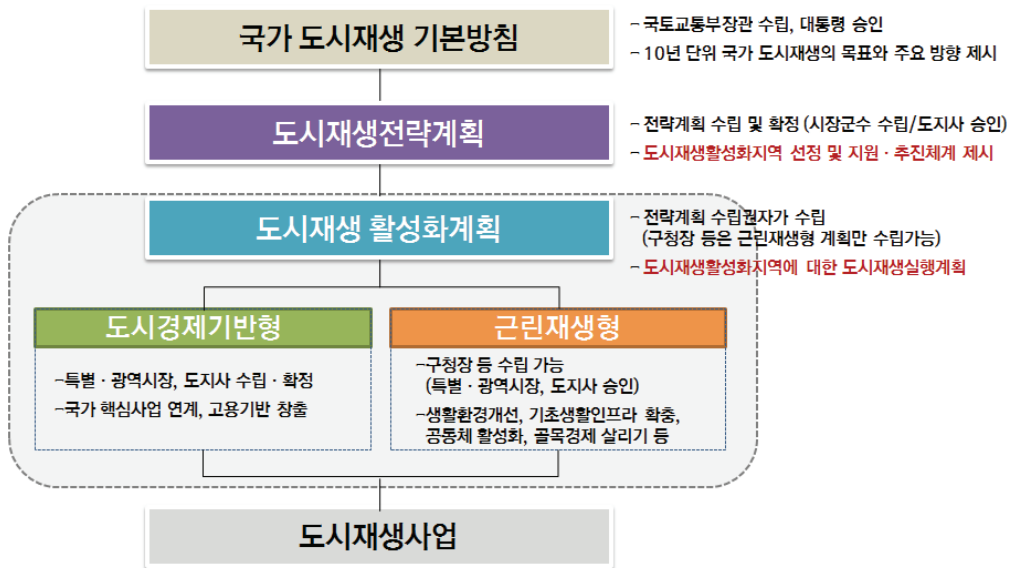


그림 4 도시재생 계획체계

○ 법 제정의 의미와 한계

- 도시재생특별법은 지자체의 도시재생사업을 중앙정부가 지원하는 ‘지원 법적 성격’을 가지며, ‘장소 중심의 통합적 접근과 다양한 사업의 연계’를 지향하고 있음. 또한 ‘지속적인 도시재생 추진을 위한 전담조직 등 추진체계’의 법적 근거를 마련했다는 점에 의미가 있음.
- 하지만 중앙정부 차원의 도시재생기금을 마련하지 못했고, 기존 도시계획 및 정비계획체계, 담당조직, 도시계획위원회 등과의 중복문제가 우려됨. 또한 두 가지 유형으로 구분되어 있는 도시재생 유형과 물리적 기준 위주의 쇠퇴지역 진단기준을 보완할 필요가 있으며, 건축규제 완화 등 특례조치에 대한 신중한 적용이 필요함.
- 한편, 지역주민의 참여를 적극적으로 유도하기 위한 주민참여 절차와 협의체 구성 등에 대한 규정이 미흡하다는 점도 한계로 지적할 수 있음.

서울시 대응과제와 방향

- 과제 1. 서울에서 도시재생특별법을 활용할 필요가 있는가?
 - 서울시는 도시재생특별법을 계기로 도시정책의 패러다임을 도시정비에서 ‘재생’으로 전환할 필요가 있음. 즉, 쇠퇴지역의 물리적 환경만이 아니라 경제·사회·문화적 측면을 종합적으로 고려한 접근이 필요하며, 그동안 주거지역에만 집중되어 있던 재생수법을 도심 및 노후상업지역, 준공업지역 등으로 넓혀가는 계기로 활용할 필요가 있음.
- 과제 2. 도시재생특별법, 어떤 지역에 어떻게 활용할 것인가?
 - 서울에서 도시재생특별법은 개별 부서 차원의 단일사업으로는 해결하기 어려운 ‘종합적인 재생이 필요한 지역’에 적용함으로써 새로운 가능성을 제시할 필요가 있음.
 - ‘개별사업만으로는 해결할 수 없는 복합적인 문제가 있는 지역’, ‘여러 부서 간의 연계와 협력적 대응이 필요한 지역’, ‘물리적 정비 외에 사회·경제·역사문화 등에 대한 종합적인 고려가 필요한 지역’이 우선적인 대상이 될 수 있음.
 - 서울은 지역특성과 여건을 고려하여 도시재생 유형을 ① 지역자산 보존 및 주거재생형, ② 도시기능 전환형, ③ 산업기반 활성화형, ④ 경제기반 재생형 등으로 구분할 수 있음.
- 과제 3. 서울의 도시재생계획, 어떻게 수립할 것인가?
 - 도시재생전략계획은 도시기본계획과 정합성을 유지하면서 권역(대생활권)계획 및 도시·주거환경정비기본계획과 연계하여 수립할 필요가 있으며, 이를 위해서는 도시계획국과 주택정책실 등 관련실·국 간에 긴밀한 협력이 필요함.
 - 도시재생활성화지역을 선정하기 위해서는 인구수, 사업체수, 노후도 외에 해당 도시의 쇠퇴특성과 여건을 반영할 수 있는 지표를 추가하는 것이 필요

함. 인구의 사회경제적 특성, 문화·교육·생활환경, 기반시설과 같은 지표 외에 대상지역에 대한 공공지원의 당위성, 종합적인 재생의 필요성, 그리고 지자체의 추진의지와 주민공동체의 참여도 등도 반영되어야 함.

○ 과제 4. 도시재생 전담조직과 특별회계, 어떻게 운영할 것인가?

- 도시재생 전담조직은 단기적으로 기존 조직 내 TF 형태로 ‘(가칭)도시재생 추진반’을 설치하여 도시재생 관련부서 간 횡적인 연계를 강화하고, 장기적으로는 시장 혹은 부시장 직속으로 설치함.
- 서울시 차원의 도시재생지원센터는 기존의 관련 지원센터(주거재생·마을공동체 등)와 통합하여 운영하는 방안을 모색하고, 현장과 밀착된 지원업무를 효율적으로 수행하기 위해 권역별로 설치하는 방안도 검토할 수 있음.
- 도시재생특별회계는 단기적으로 별도로 설치하지 않고 도시개발특별회계, 재정비촉진특별회계 등 기존 회계에서 일정 비율의 도시재생 재원을 확보하여 활용함. 장기적으로는 서울시 차원의 도시재생 관련 회계와 기금을 통합하여 별도로 설치하는 방안을 고려함.

○ 과제 5. 특례조치와 도시재생선도지역은 어떻게 활용할 것인가?

- 용적률과 높이 완화 등의 건축규제 완화를 위한 특례조치는 불가피한 경우에 한하여 최소한으로 활용하고, 구릉지, 한옥밀집지, 도심산업밀집지에서 수북형 정비를 활성화하기 위해서는 건폐율, 주차장 설치기준 외에 ‘접도조건’의 완화가 필요함.
- 서울에서는 도시재생선도지역을 신청하기에 앞서 도시재생전략계획을 수립할 필요가 있으며, 서울시 차원의 중점적인 지원이 필요하거나 시범사례를 선도지역으로 활용하는 방안을 검토함.

정책건의 및 향후과제

- 도시재생전략계획과 도시기본계획, 관련계획 등과 정합성 확보 필요
 - 도시재생전략계획은 서울의 쇠퇴 양상과 원인 진단을 토대로 종합적인 재생이 필요한 도시재생활성화지역을 추출하고, 재생의 추진방향과 우선순위를 제시하는 계획임.
 - 따라서 최상위 공간계획인 도시기본계획과의 정합성 확보가 필수적이며, 도시기본계획의 후속계획으로 수립되는 생활권계획(권역), 그리고 도시 및 주거환경정비기본계획과 연계하여 수립·운영하는 방안을 마련해야 함.
- 도시·지역특성이 반영된 재생정책 추진을 위한 지자체 위임 강화
 - 도시재생특별법 및 시행령(안)에서 제시하고 있는 도시재생활성화지역의 유형과 선정요건은 그 기준이 단순하고 획일적이어서 서울의 쇠퇴지역 특성을 반영하기 어려움.
 - 도시재생활성화지역의 유형과 선정기준에 대한 세부사항을 지자체 조례에 위임하여 지역특성과 여건에 맞게 추가하거나 구체화할 수 있도록 운영하는 것이 필요함.
- 도시재생선도지역 및 특례조치의 신중한 활용 필요
 - 도시재생선도지역은 중앙정부 주도의 하향식으로 추진되거나 도시재생전략계획 없이 추진되어 뉴타운사업의 실패를 반복할 우려가 있음. 따라서 엄밀한 기준과 투명한 절차를 거쳐 대상지를 선정하되, 도시재생 유형별로 성공사례가 될 만한 지역을 선별하여 선정하는 것이 필요함.
 - 용적률, 높이 완화 등의 특례조치는 지역특성에 따라 최소한으로 활용하고, 도심부에서의 수복형 정비와 개선을 활성화시키기 위해서는 점도조건 등을 완화할 필요가 있음.

- 전면철거 위주의 기존 정비법 개정 및 자율갱신 프로그램 개발
 - 도시재생특별법이 제정되었지만, 철차법 위주로 되어 있는 기존의 정비사업법은 아직 개정되지 않은 상태임. 이에 따라 도정법 등 전면철거 위주의 기존 사업법을 전면적으로 개정하고, 자율갱신 등 다양한 정비수법과 프로그램이 개발되어야 함.
- 중앙정부 차원의 도시재생기금 설치 및 지방정부와 매칭방식으로 운영
 - 도시재생특별법은 중앙정부 차원의 기금이나 재원이 없어 경우에 따라서는 지방정부의 부담이 가중될 우려가 있음. 향후 영국의 통합재생기금(Single Regeneration Budget)이나 커뮤니티 뉴딜기금(New Deal for Community), 일본의 사회자본정비종합교부금 등과 같은 중앙정부 차원의 지원기금과 프로그램을 마련할 필요가 있음.
- 서울형 도시재생 모델 구축 및 서울시-자치구 역할분담 필요
 - 서울에서는 도시재생특별법의 법적 취지와 서울의 특성을 반영하여 ‘서울형 도시재생 모델’을 구축할 필요가 있음. 즉 서울의 도시쇠퇴 현상과 지역자원을 진단한 후 도시재생이 필요한 지역을 추출하고, 유형별 도시재생 방향과 추진전략을 마련할 필요가 있음.
 - 서울에서 도시재생사업을 추진할 경우 자치구의 의지와 협력이 중요하므로, 자치구와의 역할분담이 필요함. 즉 서울시는 도시재생전략계획을 통해 도시재생의 목표와 정책방향, 지원 기준과 우선순위 등 장기적인 로드맵을 제시하고, 자치구는 이에 근거하여 지역주민들과 함께 도시재생활성화계획을 수립하여 추진하는 것이 바람직함.